



Munich Personal RePEc Archive

Dualism and Decline across the Italian Economy. The Role of Skills.

Destefanis, Sergio

DISES, University of Salerno, CELPE, CSEF

7 January 2014

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/55391/>

MPRA Paper No. 55391, posted 26 Apr 2014 17:26 UTC

Riccardo Cappellin, Enrico Marelli,
Enzo Rullani e Alessandro Sterlacchini

Crescita, investimenti e territorio: il ruolo delle politiche industriali e regionali



Contributi di:

Leonardo Becchetti, Marco Bellandi, Patrizio Bianchi, Andrea Bollino, Roberto Camagni, Roberta Capello, Riccardo Cappellin, Stefano Casini Benvenuti, Enrico Ciciotti, Romeo Danielis, Alfredo Del Monte, Sergio Destefanis, Marco Frey, Sandrine Labory, Enrico Marelli, Marco Mutinelli, Alessandro Petretto, Francesco Prota, Enzo Rullani, Alessandro Sterlacchini, Gianfranco Viesti

Website “Scienze Regionali” (www.rivistasr.it), eBook 2014.1

Download:

www.economia.uniroma2.it/dedi/ebook-politiche-industriali
www.unibs.it/dipartimenti/economia-e-management/ricerca/pubblicazioni/ebook-crescita-investimenti-territorio
www.univiu.org/research-training/research-tedis
www.dises.univpm.it/ebook-crescita-investimenti-territorio
www.linkedin.com/groups?gid=7451330&trk=my_groups-b-grp-v
www.facebook.com/crescitainvestmentiterritorio

© Riccardo Cappellin, Enrico Marelli, Enzo Rullani, Alessandro Sterlacchini 2014
cappellin@economia.uniroma2.it, emarelli@eco.unibs.it, enzo.rullani@gmail.com, a.sterlacchini@univpm.it
ISBN 9788890963605

Quest'opera:

Cappellin R., Marelli E., Rullani E., Sterlacchini A. (a cura di) (2014), **Crescita, investimenti e territorio: il ruolo delle politiche industriali e regionali** (contributi di: Leonardo Becchetti, Marco Bellandi, Patrizio Bianchi, Andrea Bollino, Roberto Camagni, Roberta Capello, Riccardo Cappellin, Stefano Casini Benvenuti, Enrico Ciciotti, Romeo Danielis, Alfredo Del Monte, Sergio Destefanis, Marco Frey, Sandrine Labory, Enrico Marelli, Marco Mutinelli, Alessandro Petretto, Francesco Prota, Enzo Rullani, Alessandro Sterlacchini, Gianfranco Viesti), Website "Scienze Regionali" (www.rivistasr.it), eBook 2014.1

è stata rilasciata con licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 4.0 Internazionale. Per leggere una copia della licenza visita il sito web <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.it>



Indice

Introduzione: linee guida per il rilancio della politica industriale e regionale <i>Riccardo Cappellin, Enrico Marelli, Enzo Rullani, Alessandro Sterlacchini</i>	5
Territori in transizione. Il nuovo rapporto tra imprese e Politiche territoriali per la rinascita industriale e l'innovazione <i>Enzo Rullani</i>	43
Il capitale tecnologico delle grandi imprese e la politica industriale <i>Alessandro Sterlacchini</i>	59
Reti innovative e politiche per il Mezzogiorno <i>Alfredo Del Monte</i>	69
Dualismo e declino nel territorio italiano. Il ruolo delle competenze <i>Sergio Destefanis</i>	83
La valorizzazione del territorio in una prospettiva <i>green</i> <i>Marco Frey</i>	93
Un mercato, una regola per il credito alle imprese europee <i>Carlo Andrea Bollino</i>	101
Quali politiche verso gli investimenti diretti esteri? <i>Marco Mutinelli</i>	107
Politiche territoriali per la rinascita industriale e l'innovazione <i>Marco Bellandi</i>	123
Le nuove politiche industriali in un contesto globale <i>Patrizio Bianchi, Sandrine Labory</i>	139
Il nuovo ruolo delle città in un periodo di cambiamenti strutturali <i>Enrico Ciciotti</i>	147
Quale politica per il settore dei trasporti in Italia <i>Romeo Danielis</i>	157
Politiche di competitività e riforma dei fondi strutturali dell'Unione Europea: verso politiche dell'innovazione "intelligenti" <i>Roberto Camagni, Roberta Capello</i>	173
Capitalizzazione della città e tassazione delle rendite di trasformazione <i>Roberto Camagni</i>	183
Ripartire dall'industria nel Mezzogiorno <i>Gianfranco Viesti, Francesco Prota</i>	193
Finanza pubblica territoriale, economia locale e crescita <i>Alessandro Petretto</i>	207
Il tetralogo per la creazione di valore sostenibile nella globalizzazione <i>Leonardo Becchetti</i>	215

La necessità di rilanciare gli investimenti	
<i>Stefano Casini Benvenuti</i>	225
Quali politiche dopo la crisi?	
<i>Enrico Marelli</i>	237
Strategie di crescita e reti di innovazione nel territorio	
<i>Riccardo Cappellin</i>	251
Gli autori	269

Dualismo e declino nel territorio italiano.

Il ruolo delle competenze

Sergio Destefanis¹

Sommario

In questo scritto, utilizzando soprattutto un semplice strumento grafico, l'*OECD Diagnostic Tool*, si mettono in luce gli squilibri a livello locale tra domanda e offerta di competenze, nonché alcuni dei loro elementi determinanti. Quindi, dopo avere chiarito che nel nostro Paese la promozione del *matching* tra domanda e offerta di competenze deve considerarsi elemento essenziale di una politica di sviluppo delle competenze stesse, si presentano alcune *best practices* (di altri paesi, e, a livello locale, anche italiane) in questo ambito. Particolare attenzione è dedicata agli *one-stop shops* per i servizi all'impiego, ad alcune importanti esperienze concertative, e ad alcune iniziative di sviluppo coordinato di domanda e offerta di competenze.

1. Introduzione

La profonda crisi economica che incombe attualmente sulle economie occidentali e nella mente di cittadini, politici e analisti non ci dovrebbe privare di una corretta prospettiva di lungo termine sull'economia italiana. Al contrario, l'analisi a lungo termine è di fondamentale importanza se i 3,5 milioni di persone che la crisi ha aggiunto alla schiera della disoccupazione devono evitare il rischio di diventare o disoccupati di lunga durata o socialmente esclusi in altri modi. Per le politiche del lavoro è stato sempre più difficile negli ultimi anni contribuire allo sviluppo economico in un contesto di crescente globalizzazione, cambiamento tecnologico e organizzativo e di fronte alla riduzione dei bilanci pubblici (Froy, Giguère, 2010a; 2010b). Queste sfide rendono necessario lo sviluppo di strategie *multi-purpose*. Iniziative in un campo (di lavoro, istruzione o formazione professionale) devono avere benefici concomitanti in altri campi (inclusione sociale, diffusione e utilizzo di competenze). Le risorse attualmente scarse devono andare agli ambiti dove sono più necessarie o dove possono avere il massimo effetto, o ancora meglio, dove possono soddisfare entrambi gli obiettivi.

In questo senso, è risaputo come le politiche attive del lavoro siano importanti per la performance del mercato del lavoro soprattutto se ben integrate con le politiche passive (Destefanis, Mastromatteo, 2010). Meno esplorata è invece l'interazione delle politiche del lavoro con le politiche industriali (cfr. la vecchia distinzione tra politiche orizzontali relative, per esempio, a istruzione e formazione, e verticali, relative ad ambiti settoriali ristretti). In questo scritto si intende per l'appunto evidenziare come una maggiore interazione tra politiche del lavoro e industriali sia altamente necessaria per il nostro Paese, anche e soprattutto a livello locale. Filo conduttore di questa disamina, che riprenderà varie analisi recenti, sarà il lavoro condotto, per l'Italia e per altri paesi, nell'ambito del programma LEED dell'OCSE.

Lo scritto ha la struttura seguente. Nel paragrafo 2 si mettono in luce le attuali carenze di lungo periodo dell'economia italiana, che rendono necessario un forte impegno di *policy* per migliorare la produttività e la competitività del sistema produttivo italiano, promuovendo lo sviluppo di un mercato del lavoro caratterizzato da alte competenze. Il paragrafo 3, utilizzando un semplice strumento grafico, l'*OECD Diagnostic Tool* (Froy *et al.*, 2012) evidenzierà gli squilibri a livello locale tra domanda e offerta di competenze, nonché alcuni dei loro elementi determinanti. Nel paragrafo 4 si mostrerà come nel nostro Paese la promozione del *matching* tra domanda e offerta di competenze

1. Università di Salerno, CELPE e CSEF, e-mail: destefanis@unisa.it.

debba considerarsi elemento essenziale di una politica di sviluppo delle competenze stesse. Il paragrafo 5 presenterà alcune *best practices* (di altri paesi, e, a livello locale, anche italiane) nell'ambito del *matching* tra domanda e offerta di competenze, e, più generalmente, del coordinamento delle politiche industriali e del lavoro. Il paragrafo 6 contiene alcune considerazioni conclusive.

2. Sviluppo economico e competenze: il caso italiano

A livello settoriale, la recessione sembra aver accelerato la tendenza al trasferimento dei posti di lavoro dalle attività primarie e manifatturiere di base verso il settore dei servizi. La crescita prevista nell'occupazione si concentra perlopiù nelle qualifiche e competenze medie e alte, management, professioni liberali e i lavori a essi associati (si vedano a questo proposito i Rapporti Annuali del Cedefop).

Al fine di avere una crescita equilibrata dell'economia, l'aumento dell'offerta e della domanda di competenze deve essere dunque favorito e distribuito tra settori e aree geografiche. Per quanto riguarda l'Italia, questo processo rischia di incontrare diversi problemi. Il nostro Paese è caratterizzato da un profondo dualismo economico (che ancora oggi divide il Mezzogiorno dal resto dell'Italia). Su un totale di 27 paesi OCSE, l'Italia si trova al settimo posto in termini di disuguaglianza territoriale del PIL pro capite, con un livello di disuguaglianza quasi due volte più grande di quello trovato in paesi simili (Spagna, Germania, Giappone e Regno Unito: Iuzzolino, 2009).

Oltre a ciò, negli ultimi due decenni, l'economia italiana ha conosciuto un altro problema molto serio: il cosiddetto declino. Vi è stata cioè una notevole riduzione del tasso di crescita della produttività del lavoro (e, quindi, del reddito pro capite), che ha interessato tutti i settori dell'economia (si vedano, per esempio, i Rapporti Annuali dell'Istat, in particolare quello del 2006).

È opinione diffusa che questo declino nasca da un sistema economico che si basa su medie e - soprattutto - piccole imprese, con una forte influenza di lavoro autonomo e di imprese a conduzione familiare (Pagano, Schivardi, 2003). Storicamente questi evidenti problemi per la competitività italiana sono stati risolti soprattutto attraverso il funzionamento di una fitta (ma non nel Mezzogiorno) rete di distretti industriali. Negli ultimi anni questo sistema industriale è progressivamente entrato in crisi. A livello globale, la crescita del reddito e di istruzione ha favorito lo spostamento dei consumatori verso prodotti a più alto contenuto immateriale richiedenti un diverso tipo di organizzazione industriale. Questo spostamento si riflette anche nella crescita del settore dei servizi. Inoltre, in presenza di tecnologie liberamente disponibili, si è verificata una situazione estremamente favorevole per l'outsourcing delle produzioni di massa verso i paesi con una forza lavoro sufficientemente istruita e costi relativamente bassi di manodopera. Competere sul mercato mondiale richiede quindi dosi crescenti di innovazione fondamentale e una forza lavoro altamente qualificata. L'Italia non va particolarmente bene in nessuno di questi ambiti.

Negli ultimi dieci anni, la spesa per R & S in Italia - misurata in rapporto al PIL - è rimasta sostanzialmente stabile a un livello leggermente superiore al 1% (nell'UE è circa il doppio). La composizione della spesa è rimasta stabile nel tempo ed è orientata soprattutto verso il settore pubblico (comprese le università) e meno al business privato (si vedano per esempio le varie edizioni del Community Innovation Survey). Il livello di istruzione e, più in generale, la dotazione di capitale umano dell'economia italiana sono anche relativamente bassi. Secondo Ederer (2006)², sono particolarmente bassi in Italia l'istruzione degli adulti e l'apprendimento sul posto di lavoro. Ma questi ultimi sono proprio gli ambiti nei quali la forza lavoro costruisce la capacità di incorporare nuove tecnologie e procedure nel suo ambiente lavorativo. Bassi tassi di investimento in istruzione degli adulti portano alla scarsa utilizzazione di innovazioni e viceversa.

3. Misurare le competenze a livello territoriale: l'OECD Diagnostic Tool

Dal precedente resoconto emergono forti dubbi sull'esistenza in Italia di una crescita equilibrata dell'economia, caratterizzata dall'aumento dell'offerta e della domanda di lavoro qualificato. In un

2. I dati provenienti da varie annate di Education at a Glance, OCSE, raccontano una storia molto simile.

contesto territorialmente diversificato come quello italiano, è comunque necessario saperne di più sulla crescita equilibrata delle competenze a livello locale. A questo proposito, nell'ambito del programma LEED dell'OCSE si è approntato un semplice strumento grafico, l'*OECD diagnostic tool*, che permette di evidenziare preziose informazioni descrittive.

3.1 L'*OECD Diagnostic Tool*

L'*OECD diagnostic tool* (Froy *et al.*, 2012) propone una tipologia utile per comprendere il rapporto tra offerta e domanda di competenze che può esistere in differenti aree geografiche. In base a questa tipologia, le aree possono rientrare in quattro diverse categorie: aree con un equilibrio a basse competenze (bassa offerta e domanda di competenze); aree con deficit di competenze (bassa offerta e alta domanda di competenze); aree con surplus di competenze (bassa domanda e alta offerta di competenze) e, infine, aree con un equilibrio ad alte competenze (alta offerta e domanda di competenze). Si veda la Figura 1.

Figura 1 - L'*OECD Diagnostic Tool*



Se un'area non è in grado di progredire velocemente in termini di adozione di nuove tecnologie e di adattamento ai cambiamenti del mercato, una bassa offerta di competenze si incontra con una bassa domanda - l'equilibrio a basse competenze. Per i lavoratori l'istruzione non paga, poiché le imprese locali non sono alla ricerca di competenze di alto livello. Allo stesso tempo, le imprese saranno riluttanti ad aumentare il loro livello di produttività se vi è una mancanza di lavoratori istruiti nel loro intorno (Snower, 1996; Burriel Lombart, 2004). Questo stato di cose presenta una situazione difficile per i responsabili politici locali. Migliorare l'offerta di competenze a livello locale può produrre un surplus di competenze, a meno che simultaneamente non se ne migliori la domanda. Se vi è un surplus di competenze, giovani qualificati possono lasciare la zona di origine per cercare migliori opportunità di lavoro altrove. D'altra parte, carenze di manodopera qualificata sono spesso risolte attraverso il ricorso all'immigrazione, il che significa che non vi è uno sforzo a lungo termine per migliorare la qualità del rapporto di lavoro e aumentare l'attrattiva del mercato del lavoro per residenti e nuovi arrivati (e creare un equilibrio ad alte competenze).

Possiamo utilizzare l'*OECD diagnostic tool* per descrivere le economie provinciali italiane. Esamineremo il 2001 e il 2009. Come indicatore della domanda di competenze utilizziamo una media ponderata di valore aggiunto per addetto e quota di lavoratori con professioni manageriali e liberali, e come indicatore dell'offerta la quota di occupati con un grado di istruzione terziaria. Entrambi gli indicatori sono normalizzati rispetto alla rispettiva mediana nazionale. Per facilitare la visione dei sottostanti grafici, le province sono state separate in province a prevalenza relativa dei settori primario, secondario e terziario, e province metropolitane. Si vedano le Figure 2a-2d.

Si noterà che, soprattutto per le province a prevalenza relativa del settore primario e secondario, esiste un congruo numero di aree con deficit o surplus di competenze. Ciò conferma come vi siano

on Italia rilevanti problemi per ottenere una crescita bilanciata delle competenze a livello territoriale. Ci si potrebbe ora chiedere se gli equilibri diversi da quello ad alte competenze presentino effettivamente i problemi economici (disoccupazione, migrazione del capitale umano, sostenibilità) che ci si può attendere a priori. Da qualche iniziale riscontro (Destefanis, 2012) si evidenzia che i quadranti ad alta domanda di competenze hanno una performance del mercato del lavoro nettamente migliore di quella dei quadranti sottostanti, anche sotto l'aspetto cruciale del mercato del lavoro giovanile. Da questi riscontri risulta pure evidente come aree che investano sull'offerta di competenze, ma non sulla loro domanda, non ne traggano grande vantaggio dal punto di vista della performance occupazionale. Ciò avvalorata la tesi di un coordinamento necessario tra politiche di sostegno alla domanda e all'offerta di competenze³.

3.2 L'interpretazione dei risultati: i pareri degli esperti e gli aspetti di policy

Dalla disamina delle Figure 2a-2d è possibile notare come le province del Sud si trovino molto spesso al di fuori dal quadrante dell'equilibrio ad alte competenze (queste province sono peraltro quasi assenti *in toto* dalla Figura 2b). Esaminando, con analisi empiriche appropriate⁴, i fattori determinanti del posizionamento di una data provincia in uno dei quattro quadranti (in questo caso consideriamo assieme tutte le province), si trova che avere un forte settore terziario aumenta notevolmente la probabilità di essere in un equilibrio ad alte competenze. Questo risultato si allinea in modo interessante ai riscontri per l'economia italiana nel suo insieme che abbiamo evidenziato nel paragrafo 2. Avere un forte settore secondario ha un effetto molto più debole, ma è associato a una maggiore probabilità di essere nel quadrante a deficit di competenze.

Tra le altre variabili⁵, abbastanza sorprendentemente la dimensione media delle imprese non ha un ruolo significativo. Quasi altrettanto sorprendentemente, non ha alcun ruolo neppure una variabile *dummy* per i distretti. D'altra parte, ospitare un'università che attrae studenti da altre regioni ha un notevole impatto positivo sull'offerta di competenze. Per quanto riguarda la struttura del mercato del lavoro, non viene rilevato alcun ruolo per i lavoratori part-time. D'altra parte, risulta una relazione inversa tra domanda di competenze e quota di lavoratori temporanei. Quest'ultima variabile è dunque associata, anche a livello locale, a una minore qualità del rapporto di lavoro.

In Destefanis (2012) i risultati del *diagnostic tool* sono vagliati alla luce dei pareri espressi all'OCSE da un panel di esperti di livello nazionale provenienti da sei regioni: Lombardia (Nord-Ovest), Veneto (Nord-Est), Marche (Centro), e Campania, Puglia, Sicilia dal Mezzogiorno. Riassumendo in estrema sintesi i pareri di questi esperti, si riscontra in tutto il paese una generalizzata mancanza di competenze tecniche. Nel Sud questo problema si estende alle competenze manageriali e professionali. Inoltre, non vengono valutate molto favorevolmente le politiche pubbliche preposte a favorire la formazione e l'utilizzo di competenze.

Froy *et al.* (2012) effettuano alcuni confronti coi risultati dell'applicazione del *diagnostic tool* a Regno Unito e Canada. Se ne trae l'importanza di favorire a livello locale un passaggio dall'industria ai servizi, e di potenziare la mobilità degli studenti universitari per favorire lo sviluppo di alcuni poli tecnologici. Inoltre, e soprattutto, traspare dall'applicazione del *diagnostic tool* uno *skill mismatch*, una mancanza di allineamento tra domanda e offerta di competenze, assai maggiore in Italia che negli altri paesi. In altre parole, in Italia più che altrove vi sono aree caratterizzate da deficit o surplus di competenze.

3. Non sembrerebbe invece destare problemi (dal punto di vista occupazionale) avere un deficit di competenze. Quanto sia possibile sostenere effettivamente nel lungo periodo una situazione di questo tipo (mediante l'afflusso di lavoratori qualificati da altre aree) è domanda a cui non è possibile rispondere in questa sede.

4. Si tratta per la precisione di analisi econometriche basate sul logit multinomiale. Si veda Destefanis (2012).

5. Un risultato di un qualche interesse, ma non immediatamente interpretabile, è che la dimensione della popolazione svolge un ruolo molto importante. Avere una popolazione più grande aumenta le probabilità di essere in un equilibrio ad alte competenze o a deficit di competenze. Peraltro questo effetto non sembra monotono (un variabile *dummy* metropolitana ha impatto negativo sulla probabilità di essere in un equilibrio ad alte competenze).

Figura 2a - Province a prevalenza relativa del settore primario

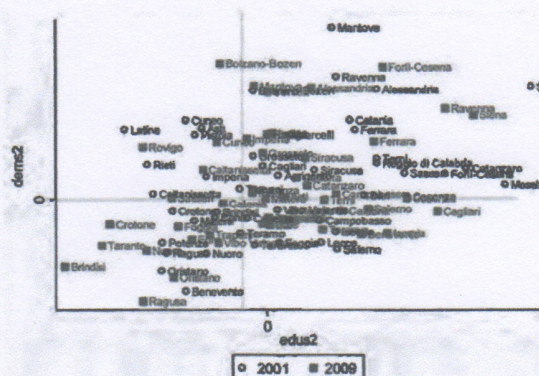


Figura 2b - Province a prevalenza relativa del settore secondario

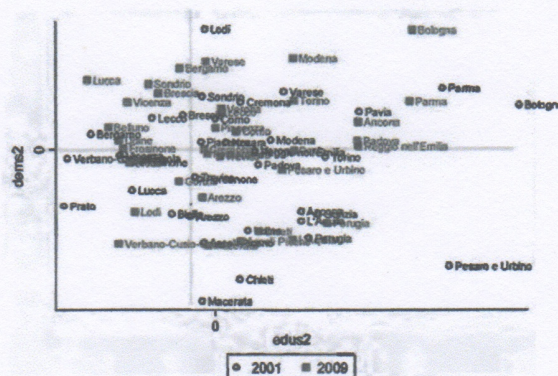


Figura 2c - Province a prevalenza relativa del settore terziario

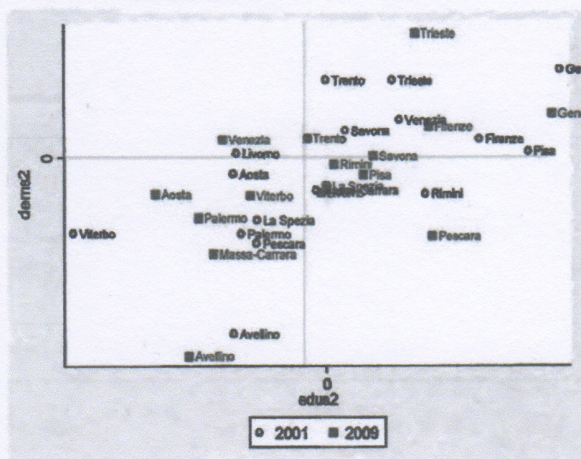
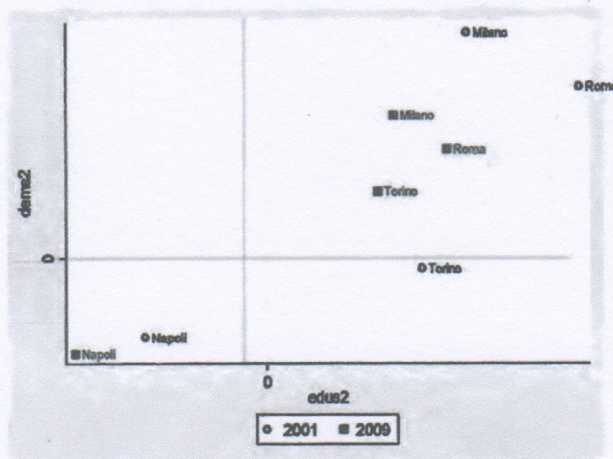


Figura 2d - Province metropolitane



Fonte: elaborazioni dell'autore su dati ISTAT

4. Domanda e offerta di competenze. La prospettiva di policy

In Italia le politiche pubbliche a sostegno dell'utilizzo di competenze sono state spesso oggetto di critiche molto pronunciate⁶. Se il Rapporto Giavazzi attenua parzialmente la severità di questo giudizio, almeno per il sostegno alla R&S, non è però possibile negare che queste politiche siano sempre state svolte in modo avulso dalle politiche di istruzione e formazione professionale. Nel nostro Paese queste ultime sono attivate sulla base di tre linee di intervento (l'apprendistato, la formazione professionale, la formazione continua - leggi nazionali n. 236/1993 e 53/2000, fondi interprofessionali, tutte fondamentalmente slegate dalla promozione della domanda di competenze e applicate in maniera alquanto variabile sull'arco del territorio nazionale (Barr *et al.*, 2012)⁷.

D'altra parte, solo di recente i responsabili politici regionali hanno iniziato a concentrarsi sulle competenze. Inoltre, anche a questo livello, le risorse - e l'attenzione - sono dedicate a sviluppare offerta e domanda di competenze in modo abbastanza sordinato, piuttosto che a promuoverne l'equilibrio. A questo proposito, sarebbe difficile essere più eloquenti del Piano del Lavoro 2010 del Ministero del Lavoro: "L'Italia, più di altri Paesi, infatti, registra un marcato disallineamento tra la

6. Si può trovare una disamina quasi impietosa, ma molto ben documentata, di queste politiche in Brancati (2010).

7. Nel paragrafo 3 si è avuto modo di riportare un giudizio piuttosto negativo sull'efficacia di queste politiche. Le analisi quantitative effettuate a questo riguardo danno risultati alquanto discordanti tra di loro (comunque relativamente favorevoli all'apprendistato. Si veda a proposito Trivellato (2009).

domanda e l'offerta di lavoro. Colpa della mancanza di una robusta infrastruttura di moderni operatori del mercato del lavoro, pubblici e privati, in grado di mettere in contatto lavoratori e imprese. Colpa anche della totale inadeguatezza del sistema di formazione e, con particolare riguardo ai giovani, dei percorsi di transizione e raccordo tra scuola, università e mercato del lavoro. Colpa soprattutto del paradigma della separazione tra formazione e lavoro, tra istruzione e formazione, tra studio e lavoro, ... tra competenze culturali e competenze professionali, ... che nega ... l'alternanza formativa e l'integrazione circolare tra questi diversi momenti.”⁸

È vero che negli ultimi quindici anni si è assistito ad un processo di riforma dei servizi pubblici per l'impiego, che ha visto la fine della loro situazione monopolistica, e la loro conversione in un sistema orientato in linea di principio alla fornitura di politiche attive del lavoro. Tuttavia, come è ben documentato in Pirrone e Sestito (2008), questo sforzo innovativo è stato gracile rispetto all'entità delle riforme attuate in altri campi delle politiche del lavoro.

L'impressione che le politiche di supporto al *matching* di lavori e competenze, e, più precisamente, i servizi per l'impiego, non abbiano in Italia l'attenzione che ricevono in altri paesi, è confermata dalla Tabella 1. La spesa pubblica italiana (in percentuale del PIL) per le politiche del lavoro è sostanzialmente in linea con il resto dei paesi OCSE nel suo insieme (si noterà comunque una sensibile preferenza per le spese passive relativamente a quelle attive). Tuttavia, in materia di servizi pubblici per l'impiego e spese amministrative, essa è al di sotto della media OCSE, e molto al di sotto del valore di queste spese per alcuni importanti paesi.

Tabella 1 - Spese di politiche del lavoro in percentuale del PIL, 2009

Paesi	Voci di spesa			SPI e spese amministrative	Formazione	Incentivi all'occupazione	Incentivi start-up	Creazione diretta posti lavoro
	Totale	Passive	Attive (di cui)*					
Canada	1,33	0,98	0,35	0,14	0,14	0,01	0,01	0,02
Danimarca	3,35	1,73	1,62	0,45	0,3	0,19	0	0
Francia	2,4	1,42	0,98	0,26	0,36	0,1	0,04	0,15
Germania	2,52	1,52	1	0,37	0,35	0,11	0,07	0,06
Italia	1,83	1,39	0,44	0,11	0,16	0,15	0,02	0,01
Spagna	3,82	2,96	0,86	0,16	0,19	0,26	0,1	0,1
Svezia	1,85	0,72	1,13	0,46	0,06	0,37	0,01	0
UK	0,66	0,33	0,33	0,29	0,02	0,01	0	0
OCSE	1,67	1,04	0,62	0,16	0,18	0,1	0,02	0,07

Nota: (*) L'elenco delle politiche attive non è esaustivo, ma si limita ad alcune categorie particolarmente indicative.

Fonte: OECD Statistics Portal, public expenditure of labour market programmes by main categories.

Inoltre, il processo di riforma dei servizi pubblici per l'impiego ha assunto un aspetto marcata-mente dicotomico lungo linee territoriali. Nel Centro-Nord, i centri per l'impiego sono più orientati alla fornitura di servizi personalizzati di carattere “proattivo”, a fronte di una prevalenza di servizi più minimalista nel Sud (Mandrone, Radicchia, 2011). Particolare rilevanza ricopre la polarizzazione al Centro-Nord dei sistemi dell'offerta complementare (come la formazione), e dei Patti di servizio. Questi ultimi sono strumenti utilizzati dai Centri per formalizzare un accordo con disoccupati ed occupati sul progetto personale scelto, sia esso un sostegno all'inserimento lavorativo che la partecipazione a un percorso formativo (che fa sempre riferimento esplicito agli obiettivi strategici dei Servizi di Politica Attiva del Lavoro delle Province e Regioni).

8. Un riscontro analitico coincidente con questo giudizio può essere trovato in Destefanis e Fonseca (2007).

5. Alcune *best practices*

Dalle pagine precedenti è possibile desumere che:

- 1) esiste in Italia uno *skill mismatch* assai maggiore che in altri paesi;
- 2) per ridurre questo *skill mismatch* e portare l'economia del nostro Paese a una crescita equilibrata di offerta e domanda di competenze è necessario coordinare meglio le politiche volte a promuovere i due lati del mercato. Non pare inoltre eludibile la necessità di potenziare i servizi pubblici all'impiego.

È ragionevole ritenere che una delle ragioni principali per la debolezza strutturale dei servizi pubblici all'impiego in Italia sia stata la mancanza nel nostro Paese di una protezione "universale", sul modello europeo, per i lavoratori che perdono il lavoro. Almeno fino alla riforma del mercato del lavoro formalizzata dalla l. n. 92 del 28 giugno 2012 (la cosiddetta riforma Fornero) la maggior parte dei sussidi di disoccupazione in Italia era legata all'effettuazione passata di una prestazione di lavoro. Questo ha significato, tra le altre cose, che i centri per l'impiego non erano incentivati a impegnarsi in un comportamento molto attivo nei confronti dei disoccupati. La riforma Fornero ha introdotto in questo ambito alcuni importanti cambiamenti: non solo la protezione universale, ma anche livelli essenziali di prestazioni per i servizi pubblici per l'impiego, al fine di rafforzare i meccanismi di condizionalità in materia di ammortizzatori sociali⁹. Peraltro, la riforma del lavoro è incompiuta, mancando ancora in buona parte i decreti attuativi. Restano in particolare da definire le modalità di rapporto tra il governo centrale e gli enti locali. Nel novembre 2013, nelle sue raccomandazioni specifiche per paese, la Commissione europea ha espresso il parere che l'attuazione della riforma Fornero è "lenta... specialmente per quanto riguarda la modernizzazione dei servizi pubblici per l'impiego".

Questa incertezza istituzionale, dovuta soprattutto alla riorganizzazione delle funzioni assegnate alle province, deve essere superata rapidamente, ponendo in essere la delega sul riordino dei servizi all'impiego. È poi necessario superare la dicotomia tra politiche attive e passive del lavoro (in Italia, almeno per ora, una persona in cerca di occupazione si deve rivolgere all'INPS per ottenere l'eventuale sussidio di disoccupazione e a un centro per l'impiego per la ricerca di un nuovo lavoro). I servizi pubblici per l'impiego dovrebbero essere strumenti di entrambe, sulla scia di quanto si fa ormai nella maggior parte degli altri paesi europei. Questo presuppone un'attenta politica del personale nei centri per l'impiego, creando figure professionali capaci di interagire con le imprese e di definire i fabbisogni professionali delle aziende stesse¹⁰. Ciò implica anche il potenziamento degli strumenti informatici per la gestione della domanda e dell'offerta di lavoro, al fine di supportarne i processi di *matching*.

Un esempio di questo potenziamento è dato dalla diffusione di borse virtuali dell'occupazione, le cui prestazioni vadano oltre quanto già disponibile presso il portale [Cliclavoro](#). In Veneto il [Borsino delle Professioni](#) è già in funzionamento, essendo stato istituito da Veneto Lavoro (l'agenzia regionale del lavoro) dal 2009. Attingendo informazioni dal sistema delle comunicazioni obbligatorie del Ministero del Lavoro, il Borsino è basato su una dettagliata griglia di classificazione delle qualifiche e dei profili professionali, che consente l'identificazione di percorsi formativi e di carriera. Tutte queste informazioni sono raccolte in un sito *open-access*. Per ora il sistema serve soprattutto gli allievi delle scuole superiori, i partecipanti a corsi di formazione professionale, i centri per l'impiego e le imprese. Poiché l'esercizio di corrispondenza tra qualifiche formali e profili professionali richiede un lungo lavoro di preparazione non vi è invece, per il momento, alcun nesso tra il Borsino e l'istruzione universitaria della regione.

Se si volesse poi attingere all'esperienza di altri paesi per potenziare i servizi pubblici all'impiego procedendo anche a una razionalizzazione delle spese, sembra potenzialmente molto importante

9. Altri elementi fondamentali della riforma riguardano la stretta sulla flessibilità in entrata e maggiore articolazione della flessibilità in uscita.

10. Una recente proposta (Giubileo, Leonardi, 2013, <http://www.linkiesta.it/youth-guarantee-italia>) in questo ambito riguarda la possibilità di integrare il personale dei centri per l'impiego con giovani, ora precari, debitamente formati. Ciò arricchirebbe il servizio pubblico di risorse umane più competenti e, allo stesso tempo, sensibili alle istanze di un segmento cruciale del mercato del lavoro italiano, in particolare per i più giovani.

ispirarsi all'esperienza degli sportelli unici per l'impiego (*one-stop shops*), che dagli Stati Uniti alla Francia, dal Belgio alla Spagna stanno fornendo risultati molto interessanti, anche nel recente periodo di crisi. Vi è, per esempio, un ovvio legame tra l'istituzione degli *one-stop shops* e l'erogazione combinata di politiche attive e passive. In Italia l'esperienza degli *one-stop shops* è ancora embrionale per quanto riguarda le politiche del lavoro (un'esperienza [considerata interessante anche in sede europea](#) è quella dell'iniziativa [Giovanisì](#), che in Toscana fa da ombrello alla politiche per l'occupazione e l'inclusione sociale dei giovani. Esiste già però un'esperienza di *one-stop shops* per la creazione di nuove imprese, gli sportelli unici per le attività produttive (SUAP). La loro esperienza (Ferrara, Marini, 2004; Tosi, 2009) insegna che, per ben operare, strutture di questo tipo hanno bisogno di una scala operativa adeguata e, soprattutto, di personale qualificato e capace di utilizzare strumenti informatici.

A parte il potenziamento dei servizi pubblici per l'impiego, per portare l'economia del nostro Paese a una crescita equilibrata di offerta e domanda di competenze, è molto importante procedere a un maggiore coordinamento tra politiche del lavoro e industriali. In questo senso, un'esperienza italiana molto interessante è *Seed Money* un [fondo istituito nel 2009 dalla Provincia Autonoma di Trento](#) per promuovere la diffusione di iniziative imprenditoriali in settori innovativi o hi-tech, coprendo una parte dei costi di start-up. La priorità è data a spin-off accademici o di ricerca, e agli imprenditori giovani e donne. Nel 2013 il fondo ha avuto un'evoluzione assai interessante, ampliando il concetto di innovazione all'innovazione di tipo sociale, e attuando sinergie con il forte settore cooperativo trentino. A lato di un finanziamento di € 4,5 milioni per coprire i costi di start-up, si sono appostati € 3 milioni su un *voucher* per la conciliazione tra lavoro retribuito e carichi di lavoro familiari, creando così opportunità di mercato per nuove imprese nel settore della *care*.

La creazione di opportunità di mercato, come nell'esempio qui sopra, sembra da preferire alla creazione diretta di posti di lavoro, che non ha dato grande prova di sé in esperienze recenti (Kluge, 2006; Card *et al.*, 2010), probabilmente perché ai lavoratori impegnati in esperienze di questo tipo viene associato un segnale di inaffidabilità da parte delle imprese private. In altri paesi, più che in Italia, il coordinamento di domanda e offerta di competenze è stato effettuato mediante l'utilizzo degli appalti pubblici al fine di incentivare comportamenti virtuosi da parte dei privati. Un esempio particolarmente interessante è il programma gallese '[Community Benefits](#)' nel settore delle costruzioni, che anche di recente ha contribuito a sostenere nel Galles l'occupazione e la formazione professionale in quel settore, altrove così colpito dalla crisi.

Vi sono per finire importanti esempi di coordinamento di azioni relative a domanda e offerta di competenze che non richiedono in senso stretto l'intervento della mano (e della borsa) pubblica. La campagna "[Besser statt Billiger](#)" (Migliore, non meno caro) lanciata in Renania Settentrionale-Vestfalia (il più popolato dei sedici Stati federati della Germania) dal sindacato [IG Metall](#) illustra come sindacati, datori di lavoro, lavoratori, consulenti e ricercatori locali, anche eventualmente con l'aiuto dello Stato, possano utilmente agire per generare innovazione sul posto di lavoro e miglioramento della competitività. Quando i datori di lavoro propongono innovazioni di prodotto o di processo, queste proposte sono valutate dai consigli di fabbrica, con il sostegno del sindacato e di consulenti esperti. Per consentire la valutazione, i consigli hanno accesso alle informazioni finanziarie dell'azienda. Una volta raggiunto un accordo, il consiglio di fabbrica controlla la gestione dell'accordo da parte dell'impresa. Se invece il consiglio di fabbrica non accetta la proposta, vengono prese in esame delle soluzioni alternative.

Esistono anche in Italia esperienze simili, senza peraltro conoscere l'attenzione meritata. Un esempio importante è l'Associazione Calzaturifici Riviera del Brenta (ACRIB) che, oramai da diversi decenni, promuove assieme ai sindacati (e, in grado minore, con le istituzioni locali) una strategia congiunta di formazione professionale ad alto livello, mediante il *Politecnico Calzaturiero*, e produzioni altamente specializzate (si vedano a questo proposito Destefanis, 2012; Froy *et al.* 2012). Sotto la spinta della crisi si sono sviluppate anche in altre aree (in particolare nelle province di Prato, Pordenone e Treviso) esperienze concertative di carattere simile, che tuttavia non hanno ancora raggiunto il grado di articolazione sperimentato nella Riviera del Brenta.

6. Considerazioni conclusive

In questo scritto si è inteso mostrare come l'Italia sia attualmente ben lontana da un'equilibrata crescita delle competenze del lavoro, che sarebbe necessaria sia per meglio superare la crisi che nel lungo periodo. Per avere successo in un'economia della conoscenza, il Paese e le sue comunità locali devono investire non solo nella fornitura ma anche nella domanda di competenze. Stimolando l'innovazione e investendo in domanda di competenze, le comunità e le imprese possono aumentare la produttività e diventare più competitive, offrendo posti di lavoro meglio qualificati, e retribuiti. Un potenziamento dei servizi pubblici all'impiego e una maggiore interazione tra politiche del lavoro e industriali si evidenziano quindi come passi necessari per condurre l'economia italiana a una crescita equilibrata di offerta e domanda di competenze.

A partire da questi principi si sono brevemente presentate e commentate alcune *best practices* relative sia all'Italia che ad altri paesi, che attestano l'effettiva possibilità di promuovere in modo coordinato le competenze e lo sviluppo locale. Si sono ricordati in particolare gli *one-stop shops* per i servizi all'impiego, il Borsino delle Professioni veneto, il progetto *Seed Money* della Provincia Autonoma di Trento, il programma gallese '*Community Benefits*', e alcune importanti esperienze concertative (la campagna "*Besser statt Billiger*" in Germania, e l'attività svolta da ACRIB, sindacati e Politecnico Calzaturiero nella Riviera del Brenta).

Bibliografia

- Barr J., Clarence E., Froy F., Destefanis S., Warhurst C. (2012), Local Job Creation: How Employment and Training Agencies Can Help - The Labour Agency of the Autonomous Province of Trento, Italy. Paris: OECD, Local Economic and Employment Development, *LEED Working Papers* n. 2012/17.
- Brancati R. (2010), *Fatti in cerca di idee*. Roma: Donzelli.
- Burriell Lombart P. (2004), An Economic Analysis of Education Externalities in the Matching Process of UK Regions, 1992-99. Madrid: Banco de España, *Working Papers* n. 0403.
- Card D., Kluve J., Weber A. (2010), Active Labor Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, *NBER Working Paper* n. 16173.
- Destefanis S. (2012), Skills for Competitiveness: Country Report for Italy. Paris: OECD, Local Economic and Employment Development, *LEED Working Papers* n. 2012/04.
- Destefanis S., Fonseca R. (2007), Matching Efficiency and Labour Market Reform in Italy: A Macroeconometric Assessment. *Labour*, 21: 57-84. [Doi: 10.1111/j.1467-9914.2006.00368.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-9914.2006.00368.x).
- Destefanis S., Mastromatteo G. (2010), Labour-market Performance in the OECD: Some Recent Cross-country Evidence. *International Journal of Manpower*, 31, 7: 713-731. [Doi: 10.1108/01437721011081563](https://doi.org/10.1108/01437721011081563).
- Ederer P. (2006), *Innovation at Work: The European Human Capital Index. Policy Brief*. Bruxelles: The Lisbon Council.
- Ferrara F., Marini G. (2004), L'impatto dello sportello unico per le attività produttive sulla natalità d'impresa: una valutazione quasi sperimentale. *Politica Economica*, 20, n. 3.
- Froy F., Giguère S. (2010a), *Putting in Place Jobs that Last*. Paris: OECD, Local Economic and Employment Development, *LEED Working Papers* n. 2010/13.
- Froy F., Giguère S. (2010b), *Breaking out of Policy Silos: Doing More with Less*. Paris: OECD, LEED. [Doi: 10.1787/9789264094987-en](https://doi.org/10.1787/9789264094987-en).
- Froy F., Giguère S., Meghnagi M. (2012), Skills for Competitiveness: A Synthesis Report. Paris: OECD, Local Economic and Employment Development, *LEED Working Papers* n. 2012/09.
- Giubileo F., Leonardi F. (2013), I centri per l'impiego per dare lavoro devono cambiare. (Ultimo accesso gennaio 2014 - <http://www.linkiesta.it/youth-guarantee-italia>).
- Iuzzolino G. (2009), I divari territoriali di sviluppo in Italia nel confronto internazionale. In: Cannari L., Iuzzolino G. (a cura di), *Mezzogiorno e politiche regionali*. Roma: Banca d'Italia.
- Kluve J. (2006), The Effectiveness of European Active Labor Market Policy. Bonn: Institute for the Study of Labor, *IZA Discussion Papers* n. 2018.
- Mandrone E., Radicchia D. (2011), La ricerca di lavoro: i canali di intermediazione e i Centri per l'impiego. Roma: Isfol. *Collana Studi Isfol* n. 2011/2.
- Pagano P., Schivardi F. (2003), Firm Size Distribution and Growth. *Scandinavian Journal of Economics*, 105, 2: 255-271. [Doi: 10.1111/1467-9442.t01-1-00008](https://doi.org/10.1111/1467-9442.t01-1-00008).
- Pirrone S., Sestito P. (2008), *I disoccupati in Italia*. Bologna: il Mulino.
- Snower D. (1996) The Low-Skills, Bad-Job Trap. In: Snower D.J., Booth A. (eds.), *Acquiring Skills*. Cambridge: Cambridge University Press. [Doi: 10.1017/CBO9780511582332.007](https://doi.org/10.1017/CBO9780511582332.007).

Tosi F. (2009), *L'esperienza dei SUAP associati in Toscana*. Firenze: IRPET.

Trivellato U. (a cura di) (2009), *Analisi e proposte in tema di valutazione degli effetti di politiche del lavoro*. Roma: Cnel.

Contatti ed eventi di presentazione del volume:
I curatori del volume possono essere contattati ai loro indirizzi:
cappellin@economia.uniroma2.it, emarelli@eco.unibs.it,
enzo.rullani@gmail.com, a.sterlacchini@univpm.it

Il volume può essere scaricato dai siti:
www.rivistasr.it
www.economia.uniroma2.it/dedi/ebook-politiche-industriali
www.unibs.it/dipartimenti/economia-e-management/ricerca/pubblicazioni/ebook-crescita-investimenti-territorio
www.univiu.org/research-training/research-tedis
www.dises.univpm.it/ebook-crescita-investimenti-territorio

Gli eventi di presentazione del volume saranno annunciati a chi si iscrive su:
www.linkedin.com/groups?gid=7451330&trk=my_groups-b-grp-v
www.facebook.com/crescitainvestmentiterritorio

I temi illustrati nei diversi contributi pubblicati in questo volume sono discussi periodicamente
nelle riunioni scientifiche annuali delle seguenti
Società Scientifiche Italiane indicate nei rispettivi siti:

Società Italiana di Economia e Politica Industriale
www.siepi.univpm.it/

Associazione Italiana di Scienze Regionali
www.aisre.it

Società Italiana di Economia dei Trasporti e della Logistica
www.sietitalia.org/

Associazione Italiana Economisti del Lavoro
www.aiel.it/

Società Italiana di Management
www.societamanagement.it/

Società Italiana degli Economisti
www.siecon.org/online/

Accademia Italiana di Economia Aziendale
www.accademiaaidea.it/

Contributi di:

Leonardo Becchetti, Università di Roma “Tor Vergata”, Dipartimento Economia Diritto e Istituzioni
Marco Bellandi, Università di Firenze, Dipartimento di Scienze per l'Economia e l'Impresa,
Patrizio Bianchi, Università di Ferrara, Dipartimento di economia e management,
Andrea Bollino, Università di Perugia, Dipartimento di Economia, Finanza e Statistica
Roberto Camagni, Politecnico di Milano, Dipartimento ABC
Roberta Capello, Politecnico di Milano, Dipartimento ABC
Riccardo Cappellin, Università di Roma “Tor Vergata”, Dipartimento Economia Diritto e Istituzioni
Stefano Casini Benvenuti, Irpet, Toscana
Enrico Ciciotti, Università Cattolica di Piacenza, DISES
Romeo Danielis, Università degli Studi di Trieste, DEAMS
Alfredo Del Monte, Università di Napoli Federico II
Sergio Destefanis, Università di Salerno, CSEF
Marco Frey, Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa, Istituto di Management
Sandrine Labory, Università di Ferrara, Dipartimento di Economia e Management
Enrico Marelli, Università di Brescia, Dipartimento di Economia e Management
Marco Mutinelli, Università di Brescia, Dipartimento di Ingegneria Meccanica e Industriale
Alessandro Petretto, Università di Firenze, Dipartimento di Scienze per l'Economia e l'Impresa e Irpet Toscana
Francesco Prota,, Dipartimento di Scienze Politiche, Università di Bari “Aldo Moro” e Cerpem
Enzo Rullani, Venice International University, TeDIS
Alessandro Sterlacchini, Università Politecnica delle Marche, Dipartimento di Scienze Economiche e Sociali
Gianfranco Viesti, Dipartimento di Scienze Politiche, Università di Bari “Aldo Moro” e Cerpem

Questo libro contiene i contributi di un gruppo di esperti, nel campo dell'economia industriale, regionale, dei trasporti, del lavoro, del management e della macroeconomia, che svolgono un ruolo significativo nel dibattito all'interno delle rispettive associazioni scientifiche. Il suo intento principale è quello di illustrare a un pubblico vasto che le analisi recenti sviluppate nelle diverse discipline che trattano della cosiddetta “economia reale” si basano su modelli di crescita e propongono interventi di politica economica profondamente diversi da quelli della macroeconomia tradizionale (di stampo neoliberalista) che hanno guidato, con risultati a dir poco deludenti, le politiche seguite in questi ultimi anni in Europa e in Italia. La politica industriale declinata a livello territoriale si rivela indispensabile per definire un programma, nazionale e europeo, di interventi coraggiosi e lungimiranti al fine di promuovere l'innovazione nell'industria, nei servizi e nelle amministrazioni pubbliche e quindi di aumentare gli investimenti privati e pubblici in nuove produzioni e ridurre gli attuali elevatissimi livelli di disoccupazione in Italia e in Europa.

Per uscire dalla recessione e ritornare a tassi di crescita accettabili non sono necessari e comunque non sarebbero sufficienti un aumento della spesa pubblica (soluzione keynesiana) o una riduzione delle imposte (soluzione neoliberalista), ma è invece indispensabile, da un lato, stimolare una ripresa degli investimenti che ponga l'innovazione al centro degli interventi e, dall'altro, promuovere una crescita continua della domanda di nuovi beni e servizi. La disciplina della spesa nelle imprese e nello Stato non è in contraddizione con forti investimenti in innovazione, perché la leadership innovativa nelle filiere globali è il fattore fondamentale della competitività a lungo termine e di alti margini di profitto futuri ed è necessario aumentare le spese per lo sviluppo di nuove produzioni.

La politica industriale è stata abbandonata sotto la pressione di un'ideologia liberista molto tradizionale e si rivela invece indispensabile in un'economia moderna basata sulla conoscenza e sull'innovazione, dati i limiti dell'approccio tradizionale delle politiche monetaria e di finanza pubblica nel promuovere la crescita economica.

Il punto di partenza per un programma di rigenerazione o ricostruzione dell'economia italiana dopo la crisi è il territorio. È anche da questo, e non solo dai mercati internazionali, che provengono gli stimoli a uno sviluppo economico sostenibile. Infatti, il successo di progetti innovativi dipende dalle capacità imprenditoriali, dalle competenze e dalle risorse umane e produttive che sono radicate nel territorio, ma al tempo stesso è in esso, e soprattutto nelle grandi aree metropolitane, che si esprimono i bisogni di un ambiente e di una qualità della vita migliori ed emergono opportunità di investimento in nuovi beni e servizi.

Dato che gli strumenti della politica monetaria e fiscale sono stati trasferiti o condizionati dai vincoli stabiliti a livello comunitario, in base al principio di sussidiarietà verticale spetta invece agli Stati nazionali e alle Regioni programmare, anche se nel quadro di opportuni indirizzi strategici comunitari, le politiche industriali e regionali, che sono fondamentali per stimolare l'innovazione, gli investimenti e nuove produzioni.

A questo riguardo, i contributi inclusi in questo volume propongono analisi, indicazioni e suggerimenti puntuali che, crediamo, siano meritevoli di attenzione.